

Illegale handel in shag en sigaretten

NEDERLAND ALS CRIMINELE GROEIMARKT



Illegale handel van shag en sigaretten Nederland als criminele groeimarkt

**Een onderzoek door Integris B.V.
in opdracht van de Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie (VNK)**



Een uitgave van VNK, oktober 2008, Den Haag

Inhoudsopgave

1	Onderzoeksopdracht	4
2	Executive Summary	5
3	Structuur van het rapport	10
4	Inleiding en opmerkingen vooraf	11
5	Accijnzen op tabak: van inkomstenbron tot gedragsbeïnvloeding	12
5.1	Accijnzen als wapen in de strijd tegen roken	12
5.2	Smokkel en namaak als onbedoeld neveneffect	13
6	Smokkel en namaak / 'illicit trade'	14
6.1	De aantrekkelijkheid van sigarettensmokkel	14
6.2	Definities van smokkel	15
6.3	Non-domestic duty paid (NDP)	15
6.4	Hoe de omvang van smokkel vast te stellen?	16
7	Smokkel op wereldschaal	18
7.1	Wereldwijde markt in contrabande	18
7.2	Europese Unie	19
7.3	Het Verenigd Koninkrijk: probleemland nummer één	19
7.4	Duitsland: doorvoerland en afzetmarkt	20
8	Het groeiende gevaar van namaak	22
8.1	De keerzijde van succes	22
8.2	De markt van namaak	23
9	Gevolgen van de smokkel en namaak van tabakswaren	24
9.1	Financieel	24
9.2	Gezondheidspolitiek	24
10	Aard van de criminaliteit rond smokkel en namaak buiten Nederland	28
10.1	Georganiseerde (zwarte) criminaliteit	28
10.2	Financiering van terrorisme?	30
10.3	Verschillen tussen zwarte markten	31

11	Aard van de smokkelhandel in Nederland	33
11.1	Aard en omvang van de zwarte markt	33
11.2	Georganiseerde criminaliteit?	33
12	Waarom kent Nederland (nog) nauwelijks een probleem?	36
12.1	Nederland primair een doorvoerland	36
12.2	Shagtabak en downtrading	36
12.3	Bufferfunctie en zwarte markt	38
13	Conclusie	42
	Literatuurlijst	45
	Colofon	52



1 Onderzoeksoopdracht

Integris B.V. heeft als onafhankelijk onderzoeksbureau in opdracht van de Vereniging Nederlandse Kerftabaksindustrie een onderzoek ingesteld om inzicht te verkrijgen in de organisatie, aard, omvang en effecten (gevolgen) van de smokkel en namaak van tabaksproducten.

Daarbij diende het accent te liggen op de specifieke Nederlandse situatie in de bredere context van de ontwikkelingen op mondiaal en Europees niveau en de mogelijke effecten daarvan op Nederland. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of en zo ja onder welke condities, een substantiële zwarte markt kan ontstaan voor smokkel en namaak en de maatschappelijke gevolgen daarvan.

Als onderdeel van het onderzoek werd ook gekeken naar de zogenaamde bufferfunctie van shag, dat gezien zijn lagere prijs dan sigaretten, bijdraagt aan het verhoudingsgewijs bescheiden karakter van de zwarte markt voor tabakswaaren in Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuuronderzoek en interviews met zowel vertegenwoordigers van de industrie, academische deskundigen als een lid van het Europees Parlement en diens stafmedewerker.

2 Executive Summary

Illegale handel in shag en sigaretten. Wordt Nederland een criminele groeimarkt?

Deskundigen uit zowel de hoek van de wetshandhaving, de gezondheidszorg als de tabaksverwerkende industrie spreken de vrees uit voor een aanzienlijke groei van smokkel en namaak van tabaksproducten in Nederland. Integris B.V. onderzocht in opdracht van de Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie (VNK) de organisatie, aard, omvang en effecten van de smokkel en namaak van shag en sigaretten in ons land. Speciale aandacht ging uit naar de condities waaronder een substantiële illegale handel in shag en sigaretten in Nederland kan ontstaan en wat de maatschappelijke gevolgen daarvan zijn, onder andere in de vorm van het ontstaan of uitgroeien van een professioneel georganiseerd crimineel circuit.

Van de zes wereldwijde illegale handelsstromen loopt er een Europese stroom van illegale tabaksproducten via Nederland en België. Ons land functioneert daarbij nu overwegend nog als doorvoerland.

Ongeveer de helft van de

illegale stroom gesmokkelde en namaaksigaretten is bestemd voor het Verenigd Koninkrijk. Dat Nederland vooral een doorvoerland en geen afzetgebied is, valt voornamelijk toe te schrijven aan de verhoudingsgewijs lagere tabaksprijzen. Smokkelaars kunnen nu nog fors hogere winsten behalen in omliggende landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Dat kan veranderen als de accijnsverhogingen van 2008 gaan doorwerken.

Het inschatten van het aandeel illegale tabak gebeurt mede op basis van het aandeel van zogeheten 'Non Domestic Duty Paid' (NDP) – tabaksproducten waarvoor geen binnenlandse belasting is betaald. In Nederland bedraagt dit aandeel volgens continue onderzoek namens de tabaksverwerkende industrie ongeveer 8 procent. Uit cijfers van de douane zou blijken dat tussen 2003 en 2005 de zwarte markt voor sigaretten van 3% naar 5% zou zijn gestegen bij een gelijktijdige afname van de totale sigarettenconsumptie met 7,8%.

Het schatten van de omvang van NDP gebeurt op basis van een representatieve steekproef, de zogenoemde 'pack collection'. Dit bestaat uit het verzamelen van verpakkingen en het analyseren van de banderolzegels die aangeven dat accijns is betaald en uit welk land het product

Het aandeel van zogeheten 'Non Domestic Duty Paid' (NDP) – tabaksproducten waarvoor geen binnenlandse belasting is betaald – bedraagt in Nederland volgens continue onderzoek ongeveer 8%.

afkomstig is. Is er sprake van namaak, dan zijn veelal ook de banderolzegels vervalst. De gegevens die via 'pack collection' worden verzameld, kunnen worden gecombineerd met data over inbeslagnames van illegale partijen door de douane en overige gegevens over productie, consumptie en personenverkeer. Onderzoekers spreken over een fluctuering tussen 6 en 11% NDP in Nederland. Wat daarbinnen precies de omvang van smokkel en namaak is valt moeilijk te zeggen, ook doordat de Nederlandse overheid nauwelijks inspanningen verricht om hierover gegevens te produceren.

Criminele betrokkenheid

Hoewel sommige Nederlandse onderzoekers sceptisch zijn, sluiten zij niet uit dat criminelen, behalve in de doorvoer, ook reeds op georganiseerde wijze actief zijn in de distributie van illegale sigaretten in Nederland. Recentelijk hebben zich enkele zaken voorgedaan die op een veranderend karakter van de smokkel in Nederland lijken te duiden, of anders als voorbode gezien kunnen worden van wat mogelijk anderszins komt. Zo viel begin dit jaar de FIOD op

negen plaatsen in Amsterdam binnen en arresteerde zeven verdachten. De verdenking is dat zij op grote schaal tientallen miljoenen sigaretten, voorzien van vervalste merknamen en van valse Nederlandse accijnszegels, Nederland in hebben gesmokkeld.

Het Verenigd Koninkrijk is een land met één van de hoogste percentages gesmokkelde en nagemaakte tabaksproducten, en niet toevallig ook een EU-lidstaat met de hoogste accijnspreizen en prijzen van tabaksproducten.

Dezelfde 'organisatie', zoals het Openbaar Ministerie de groep noemt, wordt tevens verdacht van grootschalige productie van XTC-pillen en import van marihuana.

In september dit jaar deed de Nationale Recherche op verzoek van de Noord-Ierse politie een inval, opnieuw in Amsterdam. Daarbij werd een van de grootste wapenvondsten van de afgelopen jaren gedaan. Het verzoek van de Noord-Ierse politie kwam voort uit een onderzoek naar een criminele organisatie die zich bezighoudt met wapen- en drugshandel, alsmede met de smokkel van sigaretten. In eerdere uitlatingen van douanebeambten bij inbeslagnames van gesmokkelde partijen klonk door dat zij uit de gebruikte methoden afleidden dat zij te maken hadden met georganiseerde misdaad. De namen die in onderzoeken opdoken, waren bovendien vaak al bekend uit drugszaken.

In het Verenigd Koninkrijk, een land met één van de hoogste percentages gesmokkelde en nagemaakte tabaksproducten en niet toevallig ook een EU-lidstaat met de hoogste accijnspreizen en prijzen van tabaksproducten, constateerde de douane een verschuiving van smokkel naar namaak. 'Large scale organised smuggling gangs who supply most of the illicit market

have increasingly switched their attention to counterfeit products', aldus de Britse douane. In 2007 bestond 70% van de in beslag genomen illegale tabakswaar uit namaak van meestal zeer dubieuze kwaliteit en samenstelling.

Na de Duitse eenwording in de vroege jaren negentig steeg de straathandel van gesmokkelde en nagemaakte tabaksproducten aanzienlijk. En bij de opheffing van de binnengrenzen in 2004 met Polen en Tsjechië en ten tijde van gelijktijdige verdere accijnsverhogingen ontstond er opnieuw een sterke impuls in smokkel en namaak. Een uitschieter is Frankfurt a/d Oder met een percentage van 75% NDP. Berlijn zit op 22% gesmokkelde en nagemaakte tabaksproducten. De legale Duitse tabaksmarkt daalde fors, maar de totale tabaksconsumptie niet.

De bufferfunctie van shag

Nederland kent vooralsnog geen vergelijkbaar probleem met smokkel en namaak als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Hierin speelt naast het algehele accijnsniveau ook de prijsdifferentiatie tussen shag en sigaretten binnen de legale markt een rol.

In vergelijking met andere landen is Nederland een typisch 'shag-land'.

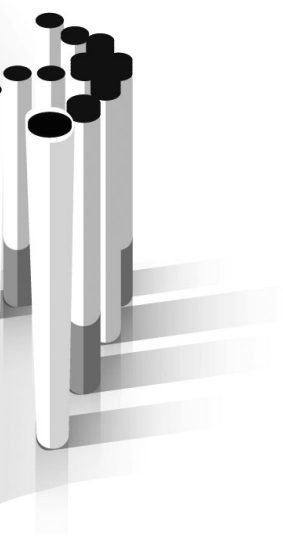
Traditioneel is shag om haar smaak alsmede het rituele 'shagje draaien', maar ook als goedkoper legaal alternatief voor sigaretten, erg belangrijk.

In vergelijking met andere landen is Nederland een typisch 'shag-land'. Traditioneel is shag om haar smaak alsmede het rituele 'shagje draaien', maar ook als goedkoper alternatief voor sigaretten, erg belangrijk.

Hoewel onderzoek liet zien dat bij sterkere prijsverhogingen voor een pakje sigaretten dan voor een buidelje shag rokers naar shag neigen over te stappen, blijkt dat er bij de huidige accijnsverhoudingen steeds minder shag gerookt wordt en meer sigaretten (een trend die in Nederland sinds begin jaren negentig is ingezet). Meer dan bij sigarettenrokers stimuleren prijsstijgingen onder shagrokers het zoeken naar goedkopere alternatieven.

Een verkleining of zelfs opheffing van het verschil in accijns op sigaretten en shag kan daarom grote gevolgen hebben. De bufferfunctie van shag – namelijk de beschikbaarheid van een goedkoper legaal alternatief voor sigaretten – komt erdoor onder druk te staan. De uitholling van de bufferfunctie kan een ommekeer teweegbrengen in de nu nog grotendeels afwezige lokale markt voor smokkel en namaak in Nederland. En daarmee een stimulans geven aan een substantiële groei van de illegale markt, zoals die zich al in diverse omringende landen voordoet.

De vraag hoe snel die ongereguleerde zwarte markt er in Nederland komt, of hoe die eruit zal zien, is niet eenduidig te beantwoorden. De handel in illegale sigaretten is een 'pusher's market'.



Consumenten gaan niet actief op zoek naar goedkope alternatieven, maar hebben weinig scrupules er gretig gebruik van te maken als die hen worden aangeboden. Alles hangt dus af van de wijze waarop de markt wordt 'georganiseerd' en van de verwachting onder illegale handelaren over het volume en de marges die op de markt zijn te realiseren en van de vereiste inspanningen om de logistiek op orde te krijgen.

Het bestaan van een afdoend legaal alternatief als shag staat het realiseren van een substantieel illegaal volume op de Nederlandse markt nu nog in de weg en fungeert dus ook als buffer tegen een gelijktijdige opkomst van in smokkel en namaak georganiseerde criminaliteit.

Recente prijsverhogingen, gedreven door accijnsverhogingen, tot het niveau in Duitsland

kunnen reeds een grote verandering in de status quo veroorzaken. De handel in het illegale deel van de 6 tot 11% NDP in Nederland bevindt zich nu grotendeels in handen van wat 'beroepsmatige risiconemers' worden genoemd. Met het vervallen van de

Als gevolg van smokkel en namaak verminderd de meeropbrengst van accijnsverhogingen.

Verhoging van accijnzen heeft in enkele

landen zelfs bewezen tot minder opbrengsten

te kunnen leiden.

bufferfunctie kunnen niet alleen zij, maar ook meer professioneel georganiseerde partijen tot de conclusie komen dat er in Nederland veel substantiëlere volumes en marges mogelijk zijn. Van de mogelijke fiscale waarde van een containerlading sigaretten van circa € 1 miljoen is immers bijna het gehele bedrag potentiële winst voor de smokkelaar. Wanneer dergelijke criminele structuren eenmaal tot ontwikkeling zijn gekomen, zijn ze bijzonder moeilijk uit te roeien, stellen deskundigen vast. Iets wat hierbij meetelt, is dat de logistieke systemen voor de aanvoer van gesmokkelde en nagemaakte tabaksproducten naar Nederland al bestaan en functioneren.

De gevaren

De belangrijkste gevaren voor Nederland bij het ontstaan van een omvangrijk(ere) zwarte markt liggen op de gebieden van georganiseerde (zware) criminaliteit, gezondheidspolitiek en financiën. Dit laatste is uiteraard duidelijk. Als gevolg van smokkel en namaak verminderd de meeropbrengst van accijnsverhogingen. Verhoging van accijnzen heeft in enkele landen zelfs bewezen tot minder opbrengsten te kunnen leiden.

Overheden, zo stellen onderzoekers, hebben teveel vertrouwen in het effect van prijselasticiteit op de consumptie. Ze laten daarbij echter na het andere effect in te calculeren, namelijk van de verhoogde vraag naar illegale sigaretten als een goedkoper alternatief voor de duurdere, belaste sigaretten. In Duitsland is ondanks forse accijnsverhogingen de totale accijnsopbrengst gelijk gebleven. De illegale handel heeft hier de daling van legale verkopen overgenomen.

De beschikbaarheid van goedkope en betaalbare tabaksproducten op de zwarte markt vormt een gezondheidsgevaar voor jeugd. In augustus 2008 werd een neerwaartse trend in sigarettenconsumptie in Canada – mede bereikt door verhoging van accijnzen – naar bleek onderbroken door het neutraliserende effect van binnengesmokkelde tabakswaar waarvan jongeren de belangrijkste afnemers zijn. Ook in het Verenigd Koninkrijk blijkt één op de drie rokers in de leeftijdsgroep 16-24 sigaretten op de zwarte markt te kopen. Goedkope gesmokkelde tabak gaat voornamelijk naar de meest kwetsbare groepen in de samenleving.

Er zijn veel suggesties maar nog weinig empirisch bewijs voor de betrokkenheid van georganiseerde misdaad bij smokkel en namaak van tabaksproducten. Uitslatingen in deze richting berusten vaak op eigen, veelal vertrouwelijke onderzoeken van overheids- en veiligheidsdiensten. Een senior-analyst van het Amerikaanse Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives stelde dat de sigarettensmokkel nu met de drugshandel rivaliseert als de voornaamste financieringsbron van terroristen. Een groot aantal terroristische groeperingen zou van deze financieringsbron gebruikmaken: Real IRA; al Qaeda; Hamas; Hezbollah, de Koerdische PKK en de Islamitische Jihad. De Nederlandse criminoloog M. van Dijck vindt de wetenschappelijke bewijsvoering hiervoor vooralsnog mager. Tegelijkertijd erkent hij dat het ongerijmd zou zijn, in het licht van de mondiale omvang en marges van de sigarettensmokkel, dat terroristische organisaties hiervan geen gebruik zouden maken.

Het grootste gevaar schuilt echter volgens alle deskundigen in het ontstaan van een deels ongereguleerde markt. Hierdoor verliezen alle maatregelen die bedoeld zijn om kwetsbare groepen – in het bijzonder jongeren – te beschermen, iedere betekenis.

